

Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados

Maria Helena Augusto

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

Este artigo apresenta a descrição e a análise das políticas educacionais em desenvolvimento no sistema estadual de ensino em Minas Gerais, tendo por objetivo identificar seus efeitos sobre as relações de trabalho docente. Tais políticas educacionais enquadram-se na modalidade de regulação educativa denominada *obrigação de resultados*, que compreende um conjunto de intervenções caracterizadas como medidas de controle com o propósito de obter maior eficácia escolar. O levantamento documental e a análise dos dados empíricos indicaram que as medidas empreendidas pelo governo concentram sobre os professores a responsabilização pelo êxito ou pelo fracasso dos alunos nos sistemas de avaliação em larga escala e nas avaliações regulares das escolas. A avaliação de desempenho dos professores e a avaliação institucional das escolas são vinculadas aos resultados escolares, sendo definidos centralmente, sem a participação dos professores, os percentuais de alunos que devem ser promovidos e os índices de proficiência a serem alcançados. Em tal contexto de cobrança de resultados, não são levadas em consideração as condições de trabalho docente na rede estadual de ensino em Minas Gerais. O artigo discute, com base nos autores pesquisados, novos modos de regulação educativa – mais horizontais e menos hierárquicos – na definição das políticas públicas de educação.

Palavras-chave

Regulação educativa – Obrigação de resultados – Trabalho docente.

Correspondência:

Maria Helena Augusto
malenaoga20@gmail.com

Education regulation and teaching work in Minas Gerais: the obligation of results

Maria Helena Augusto

Universidade Federal de Minas Gerais

Abstract

This article presents the description and analysis of the education policies developed in Minas Gerais state education system. It aims to identify their effects on teachers' labor relations. Such education policies fit the modality of education regulation called obligation of results, which comprises a set of interventions characterized as control measures aimed at achieving greater school effectiveness. The documentary survey and empirical data analysis have indicated that the measures taken by the government focus on teachers' accountability for student success or failure in large-scale assessment systems and regular school assessments. Teacher performance assessment and school institutional assessment are linked to educational attainment. The percentage of pupils to be promoted and the efficiency levels to be achieved are defined centrally, without the participation of teachers. In such context of demanding results, teachers' work conditions in Minas Gerais state schools are not taken into account. Based on the authors studied, this article discusses new more horizontal and less hierarchical modes of education regulation in the definition of public education policies.

Keywords

Education regulation – Obligation of results – Teaching work.

Contact:

Maria Helena Augusto
malenaoga20@gmail.com

No Estado de Minas Gerais, a organização tradicional do sistema educativo vem sendo substituída por um novo modelo de gestão, que prevê a ampliação dos indicadores dos resultados escolares nos sistemas de avaliação em larga escala, com ênfase na responsabilização dos professores pelos resultados escolares. Essas medidas enquadram-se na modalidade de regulação educativa denominada *obrigação de resultados*, conforme definida por Demailly (2001, 2004) e Lessard (2004, 2009). Tal modalidade compreende um conjunto de intervenções tendo como objetivo a ampliação dos índices de rendimento escolar, traduzida na melhoria da proficiência acadêmica dos alunos e das escolas no *Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública* – SIMAVE/PROEB. O governo do Estado propõe mudanças que têm por objetivo a modernização administrativa e a adoção de modelos empresariais de gestão, sendo tais medidas apontadas pelos dirigentes como a solução dos problemas da educação escolar, tendo em vista combater a ineficácia na prestação dos serviços. Esse modo de regulação visa reduzir os custos e sinalizar aos usuários a intenção, muitas vezes distanciada da realidade social, de melhoria da educação pública.

O presente artigo expressa os resultados de uma pesquisa em que foram identificadas e analisadas as políticas educacionais no sistema de educação do Estado de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010. O trabalho metodológico consistiu em levantamento e estudo dos documentos de um programa do governo de Minas Gerais denominado *Choque de Gestão* e em uma pesquisa de campo realizada junto aos Núcleos de Inspeção Escolar em três Superintendências Regionais de Ensino, abrangendo, além de Belo Horizonte, outros 36 municípios do entorno da capital. Os Núcleos de Inspeção Escolar localizam-se em escolas públicas da jurisdição onde os inspetores escolares reúnem-se uma vez por semana, em plantões, para atendimento aos diretores, secretários e professores das escolas que os integram. Foi realizado o acompanhamento das reuniões com os diretores para orien-

tação sobre as medidas em vigência, as quais retratam a política educacional do governo e dos atendimentos aos professores. Os Núcleos revelam-se um espaço adequado para observação da interpretação das medidas legais, uma vez que são onde se repassam as orientações sobre tais medidas; além disso, os professores os procuram geralmente em busca de orientação dos Inspetores Escolares a respeito de sua situação funcional, relações de trabalho e questionamentos sobre a avaliação de desempenho. Os encontros para atendimento aos professores foram observados e registrados, após consentimento, durante todo o primeiro semestre de 2009. Os dados do levantamento documental, associados ao referencial teórico específico, e a análise dos dados obtidos no trabalho de campo permitiram examinar a política educacional vigente em Minas Gerais e suas repercussões sobre o trabalho docente.

Assim, a partir do referencial teórico sobre o tema, este artigo conceitua a regulação educativa e a obrigação de resultados, bem como procura descrever e analisar o programa de governo *Choque de Gestão*; ademais, discute a regulação educativa em vigência no Estado de Minas Gerais, sob o enfoque da obrigação de resultados, e os efeitos sobre o trabalho docente. Como considerações finais, traçam-se reflexões sobre uma nova perspectiva de ampliação da participação dos atores sociais no processo de regulação educativa.

As políticas educacionais e a regulação educativa

Regulação é um conceito polissêmico, de etimologia latina, definido nos dicionários como *ato ou efeito de regular, estabelecer regras, facilitar por meio de disposições a execução da lei*. Significa também ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, comparar e, ainda, representar os modos de ajustamentos constantes das ações e de seus efeitos, visando alcançar o funcionamento adequado e o equilíbrio dos sistemas.

O termo *regulação* tem sido utilizado na biofisiologia, na termodinâmica, na cibernética, na economia e também nos sistemas sociais.

Para a compreensão do conceito de regulação conforme aplicado na área educacional em um contexto de cobrança de resultados, faz-se necessária uma inserção no referencial teórico sobre o tema com base nos autores que o explicitam. O conceito de regulação pode ser compreendido a partir de dois aspectos:

- o primeiro é o modo como é produzida e aplicada a medida que orienta a ação dos envolvidos; representa os dispositivos de controle e coordenação das ações (regras, normas, injunções, medidas legislativas);

- o segundo aspecto representa as ações locais, os modos como os atores se apropriam (ou não) dos dispositivos de controle e como os transformam, podendo conduzir às formas de ajustamento ou de (re)ajustamento das medidas.

No primeiro caso situa-se a *regulação institucional*, conforme definida por Maroy e Dupriez (2000). O conceito coloca em evidência as dimensões de coordenação, controle e influência de uma autoridade, ou seja, o conjunto das medidas de intervenção sobre a ação local. Refere-se também ao conceito de *regulação de controle* (REYNAUD, 1997, 2003), cuja fonte é a autoridade institucional, que estabelece as regras, as normas e as injunções para orientar as ações dos atores locais.

O segundo aspecto compreende a *regulação situacional*, também definida por Reynaud (1997, 2003). O conceito de regulação situacional abrange as ações e as estratégias dos diversos atores locais em relação às intervenções das autoridades e instâncias hierárquicas superiores, considerando que pode ocorrer tanto a apropriação devida das intervenções, como discordâncias e divergências das ideias quanto à sua aplicação. A regulação é um processo que abrange, portanto, não só a produção das regras (normas, injunções e constrangimentos) que servem para orientar as ações dos sujeitos nos sistemas sociais, mas também as formas de atuação desses atores locais e o (re)ajustamen-

to das ações em relação aos constrangimentos, uma vez que as regras podem ser apropriadas (ou não) ao contexto local. A regulação é, portanto, resultante da articulação entre uma ou várias disposições de controle e de processos *horizontais* de produção de normas na organização e pode ser entendida como um processo social ativo de produção de regras, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Ela inclui uma pluralidade de fontes, elementos e atores que, em diferentes ações, contribuem para sua produção em modos de funcionamento distintos, havendo um processo de ajustamento entre esses elementos, os quais não estão simplesmente justapostos. Os atores possuem uma autonomia relativa, estando sua ação enquadrada devido à complexidade dos fatos sociais e à possibilidade de se apropriarem (ou não) das injunções (DELVAUX, 2008).

Segundo Barroso (2003), a regulação é um processo constitutivo de todo sistema social e está associada ao seu funcionamento para assegurar o equilíbrio e a coerência, mas também sua transformação. Dessa forma, o sentido do termo *regulação* é amplo, abrangendo igualmente o (re)ajustamento das intervenções, em decorrência da diversidade de ações dos atores e em função delas. Muitos pesquisadores que se debruçam sobre os efeitos da regulação nos sistemas sociais utilizam pensamentos e princípios que se enquadram em uma abordagem política da ação social. A regulação designa, nesse caso, os processos múltiplos, contraditórios e às vezes conflituosos de orientação das condutas dos atores. Assim, nos sistemas sociais, a noção de equilíbrio é questionada, uma vez que podem surgir as tensões e os conflitos no processo da ação social. São representantes de tal linha de pensamento Reynaud (1997, 2003), Maroy e Dupriez (2000), Delvaux (2008), Crozier e Friedberg (1977), e ainda Barroso (2003, 2006), Barroso et al. (2008), além de outros.

Maroy (2008) discorre sobre a dialética entre a regulação de controle (pela autoridade) e a regulação situacional (pelos atores locais) em um sistema social. Segundo o autor, a integração

do conjunto das regulações não ocorre *a priori*. Devido à imprevisibilidade das ações, podem surgir situações de tensões, conflitos, negociações permanentes. A regulação não se enquadra, portanto, em uma abordagem funcionalista da ação social, pois é um processo plural, contínuo, conflituoso e, muitas vezes, contraditório.

Na área educacional, segundo Barroso (2006), o termo *regulação* é relacionado ao papel do Estado na condução das políticas públicas, ao conjunto das intervenções propostas com o objetivo de obter mais eficácia, melhores resultados. A regulação do sistema educativo é um processo único, automático, previsível. O controle da aplicação de uma regra não garante a ação dos atores sociais conforme definida nas medidas interventoras. A coordenação das ações ou a transformação do sistema resulta mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear e hierárquica das normas. Sob o estigma da tensão e do confronto há, portanto, duas formas de regulação em ação nos sistemas educacionais: a institucional e de controle, preocupada com os resultados e com a melhoria dos índices de desempenho do sistema, e uma microrregulação local, caracterizada pelas ações e interações dos diversos atores locais, em função das intervenções.

De acordo com Demailly (2004), a obrigação de resultados na educação surge na França, nos anos 1980, ligada ao *New Public Management*, e pode ser encontrada com outras denominações, como *accountability*. Representa um conjunto de estratégias globais dos serviços educacionais tendo em vista a necessidade de ajustá-los às exigências dos organismos financeiros internacionais, de mais eficácia e adequação às demandas econômicas do capitalismo. Insere-se em um contexto de mudança dos sistemas educacionais e na retórica da administração gerencial, prevendo seu êxito e sua eficácia. A regulação educativa por resultados é, nesse caso, mais flexível sobre os processos e reforça a autonomia na execução das ações; porém, é rígida quanto ao controle, por meio da avaliação dos resultados. Compreende um con-

junto de medidas de caráter compulsório, com o objetivo de produzir metas, e repousa sobre sistemas de avaliação e indicadores estabelecidos para medir desempenhos, bem como listas de classificação de escolas, tal como aponta Lessard (2009). Trata-se de uma política comum nos Estados Unidos (*government-based-accountability*), com programas padronizados e exames de certificação externos exercendo pressão sobre o desempenho dos alunos e das escolas. Na regulação pelos resultados, segundo Maroy (2010), os instrumentos de coordenação e avaliação das ações são definidos centralmente, sendo as metas e os resultados estabelecidos de forma antecipada. Em tal contexto, é notória a influência das medidas adotadas em circunstâncias internacionais, representando uma modalidade de regulação denominada *transnacional*, ou seja, o conjunto dos instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos) que são produzidos e circulam nos fóruns internacionais, no domínio da educação, e que, sendo considerados legítimos, são adotados pelos políticos em vários países, em seus sistemas educacionais (BARROSO, 2006). Um dos exemplos de tais instrumentos é o *Programme for International Students Assements (PISA)*, conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual serve de ferramenta para a comparação da equidade e da eficácia dos sistemas de ensino. É possível, de acordo com Lessard (2009), falar da instrumentalização da ação política para caracterizar o conjunto de medidas que permite operacionalizar as mudanças nos sistemas de ensino sob tal enfoque. As políticas educacionais ficam, de certa forma, subordinadas à lógica econômica, com a implantação de modelos de controle e eficácia dos sistemas educativos.

A obrigação de resultados, como modo de regulação da ação pública, significa uma ação imposta às instituições escolares na lógica de produtividade e eficácia, funcionando, de modo geral, de maneira imperativa, como obrigação institucionalizada (DEMAILLY, 2004). Segundo a autora, a obrigação de resultados deveria ser

incitativa para favorecer o alcance de melhor resultado escolar, e não um imperativo em que as decisões são tomadas sem a participação e o envolvimento dos atores locais no processo. Lessard (2009) questiona o modo imperativo da obrigação de resultados, pois ocorre uma contradição entre os benefícios prometidos às escolas que têm um melhor desempenho e a eficácia global do sistema educativo. Segundo o autor, a contradição pode ser explicada pelo fato de que as escolas que apresentam melhores resultados são sempre as mesmas – aquelas localizadas nos meios urbanos socialmente mais favorecidos –, as quais têm um maior poder de atração sobre professores e alunos. Já as escolas localizadas em meio popular desfavorecido encontram-se, de acordo com o autor, em uma situação desfavorável em relação ao alcance das metas estabelecidas, muitas vezes sem exercer participação.

O Choque de Gestão e a obrigação de resultados em Minas Gerais: gestão de 2003 a 2010

O governo do Estado de Minas Gerais, gestão Aécio Neves, afirmando ter encontrado grave crise fiscal e administrativa herdada da gestão anterior de Itamar Franco (1998 a 2002), propôs um programa de governo denominado *Choque de Gestão*, constituído por ações de racionalização de processos, modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado e avaliação de desempenho institucional e individual, com o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir os custos dos serviços públicos. Trata-se de uma reforma do Estado realizada, segundo os documentos que a descrevem, para sanear as finanças e promover a melhoria dos serviços públicos. O governo declarou, no início de seu programa, a intenção de retomar os então interrompidos contatos com os agentes internacionais de financiamento (Banco Mundial – BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD); para tal, propôs, conforme os documentos analisados, os necessários saneamentos das contas públicas, bem como o corte de gastos

e despesas. As ações e estratégias empreendidas pelo governo no primeiro período da gestão (2003 a 2006) consistiram na ampliação das receitas, na redução das despesas, no contingenciamento orçamentário e financeiro, no levantamento de informações e de potencialidades de racionalização do gasto público, na priorização da alocação de recursos, na integração e no aperfeiçoamento de sistemas corporativos, no aumento de controle da folha de pagamento e em seu crescimento vegetativo (VILHENA et al., 2006).

Durante o período, Minas Gerais manteve parceria com o Banco Mundial e recebeu recursos para investimento tanto em infraestrutura urbana, como em projetos sociais. Segundo entrevista concedida ao jornal *Gazeta Mercantil*, em 26 de agosto de 2008, por John Briscoe, diretor do Banco Mundial à época, os especialistas do Banco trabalharam em conjunto com a equipe do governo de Minas Gerais em um projeto de reestruturação do Estado. O resultado dessa parceria representou um empréstimo de US\$ 976 milhões ao Estado de Minas Gerais, conforme os dados obtidos na pesquisa.

O programa *Choque de Gestão* é considerado pelo governo, “não como uma simples reforma administrativa, devido a sua singularidade”. Por tal motivo, ele é caracterizado como reforma de segunda geração e definido em grandes diretrizes, como indicam Vilhena et al. (2006):

- Do Estado provedor para o Estado regulador e promotor.
- Da gestão pública burocrática para a gestão pública gerencial.
- Da gestão de pessoas pelo controle para o comprometimento e alinhamento.

A base desse novo modelo seria o alinhamento dos gestores aos objetivos e às prioridades do programa *Choque de Gestão*. O comprometimento e o alinhamento previstos seriam obtidos, segundo os pressupostos do governo, por meio de um *Acordo de Resultados*, instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições a partir de um pacto de resultados para o alcance das metas e dos objetivos do governo expressos em sua agenda.

Ao analisar o programa *Choque de Gestão*, torna-se importante compreender o papel exercido pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) na aprovação das medidas que representam as políticas de governo. As propostas contidas no programa de reforma tiveram, segundo os documentos do governo, ampla discussão com as entidades de classe e com os representantes do povo, afirmação que se opõe às declarações do bloco da minoria da ALMG (bloco PT/PC do B), à época composto por dezesseis deputados, conforme entrevista realizada dia 24 de junho de 2004 com o líder desse bloco. O trabalho de campo realizado junto aos núcleos de inspeção revelou que as medidas são postas em execução pelo governo de forma vertical, sem o conhecimento e sem a participação dos interessados – no caso da educação, os professores. Na realidade, o governo contava – e ainda conta – com o apoio da maioria dos deputados na Assembleia Legislativa em Minas Gerais. O que pode ser entendido quando se analisa o leque das medidas governamentais aprovadas no período é que se trata de um pacote negociado entre a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e o bloco governista da ALMG, presidida na época pelo deputado Alberto Pinto Coelho. O secretário de planejamento no primeiro período de governo era o mentor e promotor da reforma do Estado, o Prof. Antônio Anastasia. Ao se afastar da SEPLAG, ele foi substituído por Renata Vilhena, subsecretária que integrava sua equipe.

Dentre as medidas do governo, destacam-se as emendas constitucionais, as leis delegadas e as leis complementares que tornaram possível a adoção de um programa eminentemente gerencial em uma lógica meritocrática. A Emenda Constitucional nº 57/2003 e a Lei Complementar nº 71/2003 possibilitaram uma série de mudanças na gestão pública que a tornaram semelhante à gestão privada. Alteraram profundamente as relações de trabalho no âmbito do Estado, estabeleceram as avaliações de desempenho institucional e individual, disciplinaram a perda de cargo público e possibilitaram

ao governo o emprego de instrumentos gerenciais, como o *Acordo de Resultados*.

O *Acordo de Resultados* vigente no Estado é um contrato de gestão que representa uma forma de regulação de controle, tendo o propósito de obter mais eficácia e eficiência nos serviços públicos. A lei que disciplina o *Acordo de Resultados* é a Lei nº 17.600, de julho de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 44.873, de agosto de 2008. O contrato de gestão é uma figura jurídica disciplinada constitucionalmente (artigo 37, parágrafo 8º da *Constituição Federal de 1988*), e não um instrumento novo na administração pública no Brasil, tendo sido utilizado na década de 1990 em âmbito nacional. O *Acordo de Resultados* do Estado de Minas Gerais teve início em 2008 e foi previsto em duas etapas: a primeira compreende o compromisso das Secretarias de Estado com o Governador; a segunda, o compromisso das Secretarias de Estado com seus órgãos componentes – no caso da educação, as Superintendências Regionais de Ensino (SRE), órgãos intermediários do sistema, e as escolas públicas estaduais.

A racionalização das medidas administrativas e a divulgação na mídia das ações do governo em Minas Gerais conduziram a uma elevada aceitação social do referido governo durante seus dois mandatos, tanto entre os mineiros quanto em contexto nacional. Como consequência, o governador eleito para o período de 2011 a 2014 é o vice-governador do período anterior, Prof. Antônio Anastasia, que dá prosseguimento às medidas interventoras, denominando o programa atual de *Estado para Resultados*.

Quando se analisa a natureza das ações do governo do Estado desde 2003, observa-se um perfil tecnocrático com adoção de estratégias gerenciais, características do *New Public Management*, como aponta Lessard (2009) ao falar da instrumentalização da ação política. A influência dos novos modos de governar, próprios de países como os Estados Unidos e a Inglaterra, torna-se perceptível ao se analisar a política do governo de Minas Gerais.

Os efeitos das políticas de regulação educativa sobre as relações de trabalho docente

Ao iniciar sua gestão em 2003, a Secretaria de Educação de Minas Gerais (SEEMG) revelou sensível preocupação com os resultados acadêmicos das escolas públicas estaduais em anos anteriores. Tendo por base a análise dos resultados de produtividade das escolas, desde então têm sido tomadas pelo governo, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), medidas que refletem a decisão política de alterar a situação, revertendo a posição do Estado no *ranking* nacional. A justificativa para tais medidas seria, segundo o governo, a constatação da ineficácia do serviço público educacional, considerando os estudos realizados sobre a perda de resultados escolares e recursos financeiros. As mudanças previstas foram apontadas pelos dirigentes como a solução dos problemas da educação escolar, tendo por objetivo sinalizar aos usuários a intenção de melhoria da educação pública. A análise de tal modo de regulação leva a compreendê-la como um conjunto de medidas que visam reduzir os custos e que estão, muitas vezes, distanciadas da realidade social.

Maroy (2010) considera que o modelo de regulação pelos resultados qualifica-se como pós-burocrático, pois a primazia da valorização da eficácia é, segundo o autor, cada vez mais instrumental, prevalecendo sobre as preocupações propriamente educativas do sistema escolar. Os sistemas produzem ainda um enorme número de leis, decretos e circulares, e verifica-se que, na aplicação destes, cada vez mais os conflitos surgem, ocasionando a demanda por soluções. O *Choque de Gestão* pode ser classificado como um programa pós-burocrático, uma vez que os resultados finais são definidos *a priori* e prevalecem em relação aos processos. É prevista a autonomia gerencial no desenvolvimento das ações, e o que importa ao governo é o alcance dos índices estipulados, sem levar em conta as condições precárias de organização do trabalho dos professores.

O *Acordo de Resultados*, estendido em uma segunda etapa às escolas que integram as Superintendências Regionais de Ensino (SRE), desde junho de 2008 estabelece metas de ampliação dos resultados de proficiência acadêmica dos alunos em matemática e em língua portuguesa nas avaliações do SIMAVE/PROEB. O *Acordo* da área educacional concentra sobre as escolas e os professores a responsabilização pelo êxito ou pelo fracasso dos alunos, quando são estabelecidos os percentuais de alunos que devem ser promovidos e os índices de proficiência acadêmica a serem obtidos por escola e etapa da educação básica. Em entrevista exposta no portal da Secretaria de Educação de Minas Gerais, na seção *Banco de Notícias*, em 5 de maio de 2011, uma diretora de avaliação do sistema educacional da SEEMG, interrogada sobre a importância do *Acordo de Resultados* na avaliação do trabalho dos professores, declarou:

Nós temos no Acordo de Resultados um peso significativo da avaliação externa (Proalfa - Proeb), porque essa é a estratégia que avalia o resultado e a qualidade do trabalho do professor com o aluno. É através da avaliação externa que eu sei que o aluno X aprendeu o que ele aprendeu, e o resultado do nosso trabalho a partir do órgão central é o menino aprender. O que nos interessa com o nosso esforço a partir da Secretaria, passando pela Superintendência e chegando à escola é o aluno estar recebendo uma educação de boa qualidade e a avaliação dá um termômetro do processo de aprendizagem existente na escola.¹

O governo de Estado instituiu um bônus denominado *Prêmio de Produtividade* por meio da Lei do Acordo, que condiciona a avaliação de desempenho individual dos professores à melhoria dos resultados escolares, conforme demonstrado no quadro 1. O sistema de avaliação

¹- Disponível em: <<http://www.educacao.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2011.

institucional das escolas estabelece mecanismos de premiação por produtividade das equipes e exige pontuação igual ou superior a 70% do total para a premiação. Em caso de não se atingirem as metas e a previsão, o órgão em questão perde as prerrogativas de autonomia e o direito ao prêmio². O prêmio, denominado pelos professores como *14º salário*, constitui-se em um mecanismo de competitividade entre escolas e professores, numa lógica meritocrática distanciada dos princípios de equidade e justiça social.

Um sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) não pode esgotar-se na mera coleta e na publicidade de informações baseadas em testes, mesmo que padronizados, tal como aponta Afonso

(2009). A situação torna-se mais grave, de acordo com o autor, se os resultados acadêmicos dos alunos constituem um critério fundamental para a avaliação das escolas e dos professores, estando associados às premiações.

Em Minas Gerais, a análise da realidade educacional revelou que vem ocorrendo a situação descrita por Afonso (2009), quando o controle sobre os resultados é feito a partir dos índices estabelecidos. Os termos do *Acordo de Resultados* das escolas, em sua cláusula segunda, expressam a mencionada responsabilização, contendo os indicadores a serem obtidos no SIMAVE/PROEB³. O quadro 1 a seguir apresenta as medidas em vigência nas escolas do sistema educacional em Minas Gerais, conforme a legislação que as define:

Quadro 1 – Efeitos da obrigação de resultados na educação (SEEMG)

Escolas	Professores
Avaliação de Desempenho Institucional (Lei nº 17.600/2008)	Avaliação de Desempenho Individual (ADI) (Resolução Conjunta entre Secretaria de Planejamento e Secretaria de Educação, nº 7.110/2009)
Vinculação do Prêmio de Produtividade, da autonomia e outras prerrogativas da gestão escolar ao desempenho final no SIMAVE/PROEB: a) acima de 70%: direito ao Prêmio, ampliação da autonomia escolar, bem como recursos para despesas de custeio; b) menos de 70%: perda de prerrogativas estabelecidas no Acordo e do direito ao Prêmio.	A avaliação de desempenho dos professores e as carreiras docentes são vinculadas aos resultados no SIMAVE/PROEB. A nota obtida na ADI define a ocorrência de três situações, segundo a Lei Complementar nº 71/03: a) acima de 70%: progressão na carreira e direito ao Prêmio de Produtividade; b) entre 50% a 70%: estagnação na carreira e perda do direito ao Prêmio; c) menos de 50%: em caso de reincidência, pode vir a ocorrer perda do cargo público.

Fonte: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2011.

A Emenda Constitucional nº 57/2003 alterou as relações de trabalho dos professores das escolas estaduais. Aqueles que ingressaram no serviço público do Estado a partir de 2003 têm suas carreiras profissionais regidas exclusivamente pelo desempenho e perdem prerrogativas como a concessão de alguns benefícios decorrentes do tempo de trabalho, estando sujeitos às situações de mais precariedade e flexibilidade no trabalho. Os professores possuem três distintas situações

2- O levantamento dos dados realizado permitiu constatar que, em três SRÉs – Metropolitana A, B, e C –, em um total de 480 escolas estaduais dos municípios da grande Belo Horizonte, 73,2% alcançaram a pontuação exigida na avaliação institucional. Dados disponíveis em: <<http://www.educacao.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 dez. 2010.

funcionais: os efetivos (ingresso por concurso público); os efetivados (Emenda Constitucional nº 49/2001 e Lei Complementar nº 100/2007); e os designados (contratados temporários). Os direitos de trabalho são distintos, sendo que os efetivados e os designados não integram os planos de carreira e não têm a estabilidade constitucional. A diferença entre eles é que os efetivados têm a vaga garantida nas escolas públicas estaduais até seu preenchimento por um professor concursado.

3- Os *Acordos de Resultados* da educação em Minas Gerais estão disponíveis para consulta no portal <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

Os professores, ao participarem das reuniões nos Núcleos de Inspeção, declaram que têm conhecimento da classificação de suas escolas e que se sentem responsabilizados pelos resultados obtidos por seus alunos. Sabem que seu trabalho transformou-se a partir das políticas em curso e que as exigências sobre suas atribuições ampliaram-se. Eles declaram que são cobrados pela direção de suas escolas no sentido de alcançar os índices definidos *a priori*, sem sua participação.

A responsabilização é entendida como a obrigação de responder pelos resultados dos alunos sem considerar outros fatores intervenientes mais amplos, como se o bom desempenho acadêmico do aluno dependesse exclusivamente do professor, que deve, segundo tal lógica, monitorar resultados e alcançar economia de despesas, sempre em sintonia com os objetivos mais amplos do governo. Afirmam Sousa e Lopes (2010):

Elementos muito objetivos são decisivos para o desempenho dos alunos: sua condição social de origem e as condições de oferta do ensino - sejam eles de natureza física, como a infraestrutura, os equipamentos e os materiais didáticos disponíveis, sejam eles de natureza humana, como a formação inicial e continuada dos profissionais das escolas. Condições objetivas muito diferenciadas conflitam com o estabelecimento de padrões externos e supostos patamares de qualidade. (p. 58)

Na política educacional vigente em Minas Gerais, a referência à lógica da economia de mercado, em uma visão de gestão meritocrática, está presente na previsão do ajustamento de instituições e pessoas, o qual é denominado, na legislação que define o *Acordo, de alinhamento aos objetivos do governo*. Em tal contexto de cobrança imperativa de resultados, além do enxugamento de despesas realizado em decorrência da contenção salarial⁴, não são leva-

das em consideração as condições inadequadas de trabalho docente encontradas na rede estadual de ensino em Minas Gerais. O termo *condição de trabalho* é entendido, neste artigo, como a organização do trabalho escolar, categoria oriunda da economia, segundo Oliveira (2002). O conceito refere-se à divisão do trabalho, às atribuições e competências estabelecidas, aos salários, às hierarquias, aos controles, à avaliação de desempenho e à administração das carreiras docentes.

O trabalho docente é parte da totalidade constituída pelo trabalho no capitalismo, estando submetido, portanto, à sua lógica e às suas contradições. A sociedade capitalista é recortada por múltiplas dinâmicas específicas da organização produtiva, do sistema político e social, do conhecimento, da tecnologia, de gênero etc. Nessa perspectiva, constroem-se as dinâmicas sociais, que são as formas de organização social, as estruturas particulares de processos mais gerais. Muitas dessas dinâmicas entrecruzam-se no espaço escolar e tomam corpo nas instituições, nos sujeitos e nas histórias concretas. Tal como consideram Duarte e Augusto (2008), a análise do trabalho docente precisa considerá-lo como uma forma/lugar da regulação social.

O que se constata, portanto, é um paradoxo. Por um lado, uma política de resultados, como a prevista em Minas Gerais, que deposita sobre os ombros dos professores a responsabilidade pelo sucesso ou pelo fracasso dos alunos, como se o desempenho acadêmico do aluno dependesse exclusivamente da atuação pedagógica do professor. Por outro, um governo que está muito distante de reconhecer a importância do magistério e de promover condições mais dignas de trabalho. O governo do Estado não cumpre a Lei nº 11.738/2008, que estabelece o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica. Contrariamente, por meio da Lei nº 18.975, de 29 de junho de 2010, criou-se uma forma de pagamento denominada *subsídio*, parcela única de remuneração que incorpora os benefícios da carreira aos salários. Em janeiro de 2011, o subsídio

4- A legislação que define as medidas do programa *Choque de Gestão* subordina os reajustes salariais exclusivamente ao desempenho do servidor e ao aumento da arrecadação de impostos.

teve início de forma compulsória, sem possibilidade de escolha. Foi estabelecido um prazo para retorno à situação anterior mediante opção, e o percentual dos optantes pelo retorno à forma prévia de remuneração do vencimento foi elevado. Entretanto, apesar do desacordo dos profissionais da educação, o governo conseguiu aprovar em 2 de dezembro de 2011, com apoio da maioria dos deputados, a Lei nº 19.837/2011, que mantém o subsídio como política remuneratória, bem como uma nova proposta de carreira, que mantém os mecanismos de remuneração por mérito. Trata-se de propostas que revelam os argumentos ideológicos de competitividade, sustentados *a priori* pelo governo que os institui.

O referencial teórico contribui para a compreensão do que vem ocorrendo em Minas Gerais: a utilização de procedimentos de avaliação para controlar o conteúdo e a qualidade do ensino, quer dizer, serve-se da avaliação como um instrumento de prestação de contas, empregando mecanismos de controle destinados a reduzir as distâncias entre os objetivos e os resultados. Em Minas Gerais, o desempenho esperado do professor é promover a melhoria dos resultados dos alunos e alcançar economia de despesas, sempre em sintonia com os objetivos mais amplos do governo. Entretanto, devido aos diversos fatores inerentes ao processo educacional nas escolas públicas, melhorar a qualidade da educação vai além da promoção de mecanismos de avaliação do sistema de ensino e de novos modos de regulação educativa, como os que estão hoje vigentes no Estado. Segundo Sousa (2003), “não se pode compreender a avaliação como um processo tecnicista desligado de valores; a avaliação não pode visar unicamente comparar resultados preestabelecidos, observáveis e quantificáveis”. Para a autora, a avaliação tem por função estimular o avanço do conhecimento, sendo que existem outros determinantes em um processo de avaliação de desempenho institucional e individual que podem configurar-se em trabalhos diagnósticos e corretivos de desvios, sem penalidades e sanções.

O modelo de gestão do Estado visa, sobretudo, buscar a eficiência, e o eixo central no qual se estrutura o sistema é o cálculo econômico, baseado no custo dos resultados que se quer obter, conforme apontam Vilhena et al. (2006). O grande objetivo, no caso da educação, é tornar o processo pedagógico mais produtivo do ponto de vista quantitativo, menos oneroso ao Estado, pois isso implica redução dos custos trabalhistas. Trata-se de uma dimensão orientada para um novo modelo de gestão, que acentua a subordinação das políticas educativas aos critérios de racionalidade econômica.

O atual cenário da área educacional no Brasil é caracterizado por um debate que se refere à melhoria das condições de trabalho dos professores, à ampliação de rendimentos e à garantia de planos de carreira dos profissionais do magistério. O governo de Minas Gerais parece ignorar o momento político e o debate em questão, mantendo condições extremamente precárias de trabalho dos professores nas escolas da rede pública de ensino.

No trabalho de campo desta pesquisa, foi possível identificar as seguintes situações:

- Os profissionais das escolas não são informados sobre as medidas políticas antes de sua publicação no diário oficial do Estado. Eles relatam que tomam conhecimento das medidas sobre a política educacional somente quando elas já estão definidas e prontas para execução. Os professores não participam do processo de elaboração e não são consultados sobre aspectos do contexto escolar, o que poderia contribuir, segundo eles, para uma melhor adequação das condições de trabalho nas escolas.

- Os professores sentem-se insatisfeitos com a situação de trabalho. O principal fator citado por eles como motivador de insatisfação é o salário, considerado muito baixo quando comparado ao de outros profissionais com a mesma formação.

- Eles se sentem cobrados pelos resultados escolares no SIMAVE/PROEB, por parte da Secretaria de Educação, sentem-se insatisfeitos e, dessa forma, os conflitos e as tensões no

ambiente de trabalho são frequentes, ocasionados pela falta de condições adequadas de trabalho. Alguns professores declararam ter resistência à cobrança de resultados, mas, receosos das sanções, procuram agir de forma comedida para evitar os confrontos diretos.

- Segundo o registro das reuniões, há muita dispensa dos professores designados (contratados temporários) durante todo o ano. Esse fato provoca um constante *vai-vem* dos temporários, que devem procurar as escolas em busca de vagas e substituições.

- Muitos dos professores que compareceram aos Núcleos trabalham em mais de uma escola ou dobram turno na mesma escola. Por tal razão, eles têm um número elevado de alunos e suas atribuições são intensificadas. Eles têm dificuldade em participar de todas as atividades escolares e são cobrados nesse sentido.

Pode-se afirmar que, em Minas Gerais, é preciso, antes de tudo, criar e desenvolver formas de organização do trabalho nas escolas que se contraponham às atualmente existentes no sistema estadual, as quais se revelam precárias. Além disso, também é preciso proporcionar condições adequadas de trabalho aos profissionais e aos alunos envolvidos no processo de aprender.

Considerações finais

A premissa aqui adotada é a de que o Estado é uma instância de regulação de formas legítimas de ação política, mas que esse modo de regulação institucional atua sobre as disposições, as sensibilidades e a consciência das pessoas envolvidas, que reagem a tais medidas de intervenção (MEURET, 2002). A suposição é de que as pessoas, em função da convivência social, exercem papéis, mediam as relações nas mudanças sociais e utilizam estratégias diversas nesse processo. Elas não estão apenas sujeitas às ações do Estado, ao jogo de forças, mas também intervêm como atores e sujeitos de suas condutas, uma vez que as medidas podem ser apropriadas (ou não) ao contexto ao qual se destinam. É nesse sentido que se afirma

ser necessária uma nova modalidade de regulação das políticas educacionais que preveja processos mais horizontais de tomada de decisão, em que a participação sociopolítica dos atores sociais da escola venha a ocorrer. A questão em análise é o modelo de regulação vigente, que não permite a participação social justamente dos envolvidos – os professores. Questionam-se, a respeito do sistema de ensino de Minas Gerais, a verticalidade das medidas e a intervenção linear na formulação das políticas educacionais, bem como a restrição da participação dos atores da escola na decisão sobre as políticas.

Segundo o referencial teórico utilizado, a regulação representa um processo composto (BARROSO et al., 2008), e os atores devem ser também inseridos no processo interativo de formulação das medidas e em sua prática, pois a ação pública não se limita à definição de uma lei. Por essa razão justifica-se a necessidade de um processo de regulação que compreenda não só a previsão das intervenções, mas que considere o interesse e as demandas dos professores aos quais se destinam as medidas. A análise documental dos dispositivos de formulação das medidas legais e também os dados obtidos no trabalho de campo apontaram que, em Minas Gerais, as decisões referentes à educação enquadram-se somente na regulação de controle.

Tais formas de avaliar conduzem à reflexão sobre os pressupostos de uma ação pública estatal sustentada em valores democráticos que permitiriam, se adotados, responder ou pelo menos considerar as necessidades locais das fontes de onde se originam as políticas. Faz-se necessária uma nova modalidade de regulação das políticas educacionais, denominada pelos autores como *situacional*, que preveja processos mais horizontais de tomada de decisão e promova condições adequadas de trabalho docente. O atendimento pedagógico, se pudesse ser realizado como previsto, revestir-se-ia de maiores cuidados, novos conhecimentos e habilidades, exigindo um tempo de trabalho que está além da atual jornada semanal remunerada, dedicada exclusivamente

às horas de regência. A análise do contexto escolar em Minas Gerais possibilita compreender que o trabalho docente, abrangendo uma prática pedagógica que possibilitaria o atendimento adequado aos alunos, fica na dependência das decisões políticas, das condições do posto de trabalho e de novas formas de regulação educacional.

As normas sobre relações de trabalho preveem que a responsabilidade profissional é um pressuposto imprescindível à realização de todos os serviços e atividades inerentes a um posto de trabalho. O professor, assim como os demais trabalhadores, é sim um profissional responsável ante seus pares, ante seus alunos, ante a comunidade escolar, ante o governo que o remunera, ante a família do aluno que deseja seu sucesso na aprendizagem; a ele compete o exercício de práticas docentes que contribuam para o processo de aprendizagem. Entretanto, em Minas Gerais, para que ele possa exercê-las como previsto na legislação, faz-se necessário promover mudanças na organização de seu trabalho, permitindo mais tempo de atendimento e orientação aos alunos, a ampliação das oportunidades de desenvolvimento profissional, bem como horas disponíveis para a atividade extraclasse.

Existem inúmeros outros fatores que interferem no rendimento escolar e sobre os quais a escola muitas vezes não tem controle. Tal

como interroga Demailly (2004), “seria possível aplicar sobre os professores uma obrigação de resultados imperativa?” (p. 109). Para a autora, os professores têm responsabilidade no processo educacional, como também o tem o Estado. Não são eles os únicos responsáveis. Como atores sociais e sujeitos das suas práticas docentes, precisam estar politicamente envolvidos e participar das intervenções na área educacional. Seus interesses, limites e desafios estão em jogo e não podem ser ignorados.

Nas escolas ocorrem interações, mas também confrontos e tensões que não podem ser ocultados. Estes às vezes são latentes, e torna-se difícil reconhecê-los ou lidar com eles. As constantes mudanças pelas quais têm passado os sistemas educacionais exigem que se analise o trabalho dos professores e que se considere o cotidiano escolar como um campo de estudo. As exigências de eficácia escolar, de *obrigação de resultados* ou responsabilização, como denominada por alguns autores no Brasil, muitas vezes ignoram as contradições inerentes ao contexto escolar. Aceitar a situação sem uma posição crítica pode levar ao seu agravamento e ao desencontro de soluções. Não é possível fechar os olhos para essas questões, ignorando-as. Agindo assim, corre-se o risco de legitimar as políticas que contrariam interesses democráticos e não contribuem para uma educação pública de qualidade social.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófana de Educação**, Lisboa, v. 13, n. 2, p. 13-29, 2009.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: _____. (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: Asa, 2003. p. 19-48.

_____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: _____. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006. p. 41-70.

BARROSO, João et al. As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em administração educacional. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 4, p. 5-20, set./dez. 2008. Disponível em: <www.fpce.ul.pt>. Acesso em: mar./abr. 2009.

CROZIER, Michael; FRIEDBERG, Erhard. **L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective**. Paris: Éditions du Seuil. 1977.

DELVAUX, Bernard. L'action publique ou analyser la complexité. Know & Pol. : Knowledge and Policy in education and health sectors. **Revue de la Littérature**, jun. 2008. Disponível em : <www.knowandpol.eu>. Acesso em: mar. 2010.

DEMAILLY, Lise. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: _____. (Ed.). **Évaluer les politiques éducatives**. Bruxelles: DeBoeck Université, 2001. p. 13-30.

_____. Enjeux et limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In: LESSARD, Claude; MEIRIEU, Philippe (Dir.). **L'obligation de résultats en éducation**. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004. p. 105-122.

DUARTE, Adriana; AUGUSTO, Maria Helena. Trabalho docente: configurações atuais e concepções. **Educação e Fronteiras: Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados**, v. 2, n. 3, jan./jun. 2008.

LESSARD, Claude. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, Claude; MEIREU, Philippe. **L'obligation de résultats en éducation**. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

_____. Les hauts et les bas de l'obligation de résultats en éducation. La performance, sa mesure. Enjeux éthiques. **Revue Administration et Éducation**, L'association Française des Administrateurs de l'éducation, p. 17-26, 2009.

MAROY, Christian. Regulation des systèmes éducatifs. In: VAN ZANTEN, Agnès (Dir.). **Dictionnaire de l'Éducation**. Paris: Quadrige/PUF, 2008. p. 574-578.

_____. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Fino Traço Editora. 2010.

MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vincent. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, jan./mar. 2000.

MEURET, Denis. **Les recherches sur l'efficacité et l'équité des établissements scolaires: leçons pour l'inspection**. 2002. Disponível em: <http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Film_annuel/Fiches/evaluation/lecons_inspec.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 71**, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003.

_____. **Lei nº 17.600**, de 5 de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por produtividade no âmbito do poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008.

_____. **Decreto nº 44.873**, de 14 de agosto de 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

REYNAUD, Jean Daniel. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale**. 3. ed. Paris: A Colin, 1997.

_____. Régulation de controle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSAC, Gilbert de (Dir.). **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel-Reynaud**: débats et prolongements. Paris: La Decouverte, 2003.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de Gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

SOUSA, Sandra Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**: Associação dos Docentes da USP, São Paulo, 2010.

VILHENA, Renata et al. (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006.

Recebido em: 22.08.2011

Aprovado em: 10.05.2012

Maria Helena Augusto é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Bolsista de pós-doutorado pelo CNPq, na mesma Faculdade.

